

**ESFUERZOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ANTICORRUPCIÓN  
COORDINADO:  
EL CASO BOLIVIANO**

Martín Zapata

December 23, 2014

**IDRC Project Number:** 106812-001

**IDRC Project Title:** Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

**Countries:** Argentina, Brazil, United States

**Name of Researcher:** Martín Zapata

**Contact Information of Researcher:** [jmartinzm@consultant.com](mailto:jmartinzm@consultant.com) Address: 620/528 Swanston St. Carlton, Victoria, Australia. Telephone number: +61383955862, Mobile: +61406165477.

*This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.*

**Resumen:** Luego de que Evo Morales asumiera el poder en 2006, el gobierno boliviano se embarcó en profundas reformas para enfrentar el severo problema de la corrupción, de éstas destacan la creación de un amplio marco legal e institucional anticorrupción. El presente capítulo incluye una descripción y análisis del nuevo sistema anticorrupción boliviano y de sus mecanismos de coordinación entre organismos ejecutores. Los resultados muestran que este sistema se encuentra actualmente en proceso de formalización y afronta grandes desafíos, especialmente, en lo que respecta a la –aún- débil base institucional, particularmente en la Policía, la Fiscalía y el Órgano Judicial. Sin embargo, si las instituciones se fortalecen y se asimilan positivamente los mecanismos de coordinación establecidos, se podría hablar de un sistema coordinado en base a una multiplicidad de actores. Sobre este marco, el presente capítulo inicia con los antecedentes históricos en Bolivia en relación a medidas de lucha contra la corrupción desde el advenimiento de la democracia estable a inicios de los 1980s. Seguidamente, se describen los actores anticorrupción y sus mandatos, para analizar posteriormente los mecanismos de coordinación existentes y sus procesos de implementación. La información incluida se basa en un análisis documental y normativo así como en entrevistas a profundidad a funcionarios de rangos altos y medios de las instituciones pertinentes.

**Palabras clave:** Bolivia, Sistema anticorrupción, instituciones, mecanismos de coordinación, retos.



Martín Zapata

## **1. Introducción**

La corrupción en Bolivia, es un problema que ha generado grandes daños al Estado desde el nacimiento del país a la vida republicana. Luego de turbulentos episodios de dictaduras, y gobiernos transitorios, el advenimiento de la democracia en 1982 trajo consigo la esperanza de que se podría confrontar y paliar este problema. Sin embargo ese no ha sido el caso, habiéndose producido un cambio de modelo con una transferencia en las formas y mecanismos de corrupción, teniendo en sus prácticas más habituales, al clientelismo, abuso de la cosa pública y la generación de componendas políticas para lograr sitios de poder. Esta situación ha servido para incrementar los ya existentes niveles de descontento social y de ingobernabilidad, lo cual ha tenido su fin en sangrientos episodios acaecidos en el año 2003 mediante la denominada guerra del gas.

El fruto de estos sucesos ha sido una crisis de partidos políticos tradicionales, y un giro en el timón en el manejo del aparato estatal desde el año 2006. En este sentido se vienen implementando varias reformas, teniendo como uno de los pilares al establecimiento del marco anticorrupción boliviano. Entre sus componentes se observa una amplia nueva base legal que se desprende de la Nueva Constitución Política del Estado (2009), constituyéndose en un paquete normativo anticorrupción que comprende al menos seis normas. Asimismo, se ha establecido un nuevo marco institucional con el protagonismo de una entidad con rango de Ministerio, creándose adicionalmente espacios específicamente destinados a prevenir la corrupción en toda la gestión pública. Hasta ahora se han dado resultados positivos, sin embargo sería prematuro elevar conclusiones sobre la formalización de mecanismos de coordinación del sistema. Esto se debe principalmente a que las reformas son de muy reciente data, teniéndose el ejemplo más claro en la implementación de juzgados especializados anticorrupción, solamente unos meses atrás a la finalización del presente capítulo.

En las próximas secciones se analiza el sistema boliviano en cuanto a sus mecanismos de coordinación para la implementación de la norma anticorrupción. En suma se observará que la mayoría de las acciones nacen del ejecutivo a través del Ministerio del ramo, sin embargo se están creando las bases para que su pueda generar un trabajo basado en una multiplicidad de actores. Para que esta multiplicidad pueda funcionar, se requieren de mecanismos formales de coordinación, además de hacer frente a los grandes retos que se enfrentan en el país. De estos, se constituyen en los de mayor envergadura, la necesidad de desarrollar capacidades institucionales en el ámbito anticorrupción y hacer frente a una crisis institucional que se observa en la administración de justicia.

En las siguientes secciones se incluye los antecedentes en políticas anticorrupción, desde el retorno a la democracia. Seguidamente se presenta una visión general del actual sistema anticorrupción Boliviano, considerando, los pilares legales, institucionales y mecanismos de participación y control social. A continuación, se incluye una descripción a detalle de los mandatos y acciones de los actores institucionales, para posteriormente entrar al análisis de los mecanismos de coordinación existentes. La descripción y análisis incluidos se hacen sobre el estudio de información documental y legal, además de la realización de entrevistas a los directos involucrados de las instituciones con mandato anticorrupción.

## **2. Antecedentes de la conformación de normas e instituciones anticorrupción**

El estudio de prácticas anticorrupción en Bolivia se puede enmarcar en el periodo reciente. Si bien se trata de un fenómeno que ha dejado nocivos efectos desde el nacimiento de la República, se puede tomar como punto más cercano de referencia a las reformas económicas e institucionales implementadas desde el retorno de la democracia en la década de los 1980s; luego de turbulentos periodos de dictaduras, gobiernos transitorios y el advenimiento de una crisis económica de colosales dimensiones. En este marco el gobierno Víctor Paz Estenssoro, implementó desde 1985 una serie de reformas que transformarían completamente la economía boliviana. Su instrumento principal fue el Decreto Supremo 21060<sup>1</sup>, que buscaba la reducción del aparato estatal, la liberalización de la economía y la privatización de empresas públicas.

Los efectos de sus medidas fueron diversos. En lo social, significaron un endurecimiento de las condiciones económicas, reduciéndose los salarios en más de dos tercios<sup>2</sup>. A objeto de disminuir el tamaño del Estado, se produjeron despidos masivos, numerosas minas fueron cerradas, dejando sin empleo a alrededor de 30.000 mineros<sup>3</sup>; el número de empleados públicos se redujo en un 10% en el lapso de un año, viéndose el mayor impacto en escuelas rurales, donde 25.000 maestros perdieron sus trabajos<sup>4</sup>. En lo político, por el contrario el clientelismo gubernamental hizo imposible reducir el número de burócratas provenientes de los partidos en el poder<sup>5</sup>. Una débil gobernabilidad en aquellos años llevó a los partidos políticos a conformar diversas alianzas para asegurarse un lugar en el ejercicio del poder, a través de la práctica comúnmente conocida como *cuoteo político*. Esta situación

---

<sup>1</sup> Sachs 2005. (95)

<sup>2</sup> Kohl y Farthing 2006. (P. 71)

<sup>3</sup> Artaraz 2012 (23)

<sup>4</sup> Dunkerley 1990 (33)

<sup>5</sup> Kohl y Farthing 2006. (71)

produjo un constante descredito de la gestión pública, lo cual llevó a cada administración gubernamental a generar compromisos para paliar el mal de la corrupción. En las próximas secciones se incluye un recuento de las acciones específicas, considerando la década de los 1990s, los primeros años del nuevo milenio y la actual gestión de Evo Morales.

## **2.1 Reformas en los años 1990s**

La década de los 1990s se caracterizó por la implementación de una serie de acciones para tecnificar y ejercer control sobre la gestión pública. Estas fueron impulsadas principalmente por el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Estadounidense USAID<sup>6</sup>. En 1990, el Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) promulgó la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, mejor conocida como Ley SAFCO<sup>7</sup>. La misma se constituye en una ley marco que establece lineamientos de administración y control gubernamental, a través de sistemas para la programación y organización de actividades, para la ejecución de actividades programadas y para el control de la gestión del sector público. Para el control gubernamental se establecieron los mecanismos de control interno y control externo posterior. A través de esta norma se definió asimismo, el régimen de responsabilidades por acciones u omisiones, identificándose a la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal.

La implementación de esta ley ha traído consigo diversas posiciones. Sus defensores argumentan que gracias a esta se han establecido mecanismos formales de administración y control, determinando las causales y tipos de responsabilidad emergente. Por otro lado, las voces contrarias argumentan que esta ley ha dificultado el control fiscal, a la vez de vulnerar principios constitucionales<sup>8</sup>; y no logrando eliminar los problemas de informalidad en la administración pública<sup>9</sup>. De igual manera, se argumenta que a más de 20 años de la implementación de esta norma, sus problemas de aplicabilidad, responden a un diseño y conceptualización no apto a la realidad Boliviana, ya que se dio bajo una premisa altamente descentralizadora<sup>10</sup>. No obstante las posiciones contrarias, es necesario reconocer que esta ley conjuntamente con sus sistemas y subsistemas, se constituyen hasta hoy en una base de control y administración que proporcionan una primera iniciativa para prevenir y confrontar la corrupción.

---

<sup>6</sup> Sánchez 1996 (7)

<sup>7</sup> Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental

<sup>8</sup> Rico y Salas 1996. En esta publicación, la argumentada vulneración de principios constitucionales se encontraba en el establecimiento de reglas de comportamiento de funcionarios y a la contradicción con la ley de la abogacía, en cuanto a la inviolabilidad de abogados por sus opiniones vertidas en alegatos.

<sup>9</sup> Mosqueira y del Villar 2006.

<sup>10</sup> Herbas 2012 (72)

Pese a las reformas mencionadas, en el periodo de Jaime Paz Zamora se iniciaron prácticas nocivas que se irían replicando en gobiernos posteriores. El cuoteo político y el clientelismo se hicieron habituales. A objeto de satisfacer las demandas de puestos de poder durante esta gestión, se crearon tres nuevos ministerios y 16 vice-ministerios, incrementándose el número de funcionarios públicos en aproximadamente 20.000<sup>11</sup>. De esta forma se contradecían totalmente los principios liberales de un Estado limitado en su número.

El gobierno que sucedería a Paz Zamora fue el de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), quien fuera el arquitecto y líder de las reformas económicas realizadas por Paz Estenssoro en los años 1980s. En su gestión, bajo el rótulo de “plan de todos” se dio una amplia reforma basada principalmente en la privatización y descentralización administrativa. Hoy en día, el proceso de privatización es constantemente criticado y se ha constituido en un sinónimo de abuso y mala administración<sup>12</sup>. La falta de mecanismos de control, de un adecuado marco regulatorio y la firma de contratos sumamente desfavorables para el Estado, generaron altos niveles de corrupción, clientelismo y el desmembramiento de importantes empresas públicas, siendo dos claros ejemplos la aerolínea estatal y el servicio de ferrocarriles<sup>13</sup>.

En lo que concierne a descentralización administrativa, se crearon mecanismos de control social y rendición de cuentas a través de la Ley de Participación Popular. Los sujetos de la participación eran las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), mismas que estaban conformadas por comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales. Los mecanismos de control sobre los gobiernos municipales eran los comités de vigilancia, que debían estar compuestos por representantes elegidos por las OTBs. Estos comités actualmente han sido eliminados, considerando que no han tenido buenos resultados debido a que eran objeto de influencias de partidos políticos. Existían constantes acusaciones de que autoridades municipales influenciaban a los comités para que no realicen un adecuado control. En todo caso, estos comités se constituyeron en una forma de realizar control bajo supervisión del Estado, lo cual iba en contra de diversidad cultural, organizativa y comunitaria del país<sup>14</sup>. Por otro lado, de este periodo se debe mencionar la ratificación en 1997 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en torno a la cual no se llevó a cabo ninguna acción específica.

---

<sup>11</sup> Conagham y Malloy 1994.

<sup>12</sup> Artaraz 2012.

<sup>13</sup> Kohl y Farthing 2006. (107-123)

<sup>14</sup> Komadina 2011.

El Gobierno que sucedió al de Sánchez de Lozada fue el del ex Dictador Hugo Banzer Suarez y de Jorge Quiroga Ramírez<sup>15</sup> (1997-2002), quien llegó al poder con una componenda política sin precedentes. La participación de partidos políticos en su gobierno se denominó mega-coalición, con siete agrupaciones políticas en funciones de gobierno<sup>16</sup>. De este periodo se puede mencionar el diseño del Plan Nacional de Integridad (PNI) que supuso la promulgación de una serie de normas. Una de ellas es el Estatuto del Funcionario Público, en el cual se definen sus derechos, deberes, e incompatibilidades. Fruto de esta norma, se reglamenta el sistema de declaraciones juradas de bienes y rentas, definiéndose aspectos tales como la publicidad, periodicidad y sujetos obligados. Finalmente, se debe mencionar a la reglamentación del sistema de adquisición de bienes y servicios donde se delimitan lineamientos destinados a generar procesos e instrumentos que permitan mayor transparencia y eficiencia en el área.

A pesar del marco regulatorio creado en esta gestión, no se han visto resultados concretos en reducir la corrupción. En este periodo se dieron una serie de escándalos de corrupción que no tuvieron ningún tipo de sanción<sup>17</sup>, lo cual ha mermado considerablemente la imagen de este gobierno. Asimismo, en este periodo se han visto duros enfrentamientos entre la ciudadanía y el gobierno, encontrándose el punto más álgido en la llamada guerra del agua en Cochabamba (2000). En este episodio, de manera poco transparente se negoció un contrato con una transnacional para privatizar el servicio de agua potable, teniendo como resultado condiciones extremadamente desfavorables para la población<sup>18</sup>. La serie de acontecimientos descritos de esta década, generaría un descontento tan generalizado que se verían serias consecuencias en los siguientes años.

## **2.2 Reformas a partir del nuevo milenio**

En el año 2002 Gonzalo Sánchez de Lozada llegó al poder nuevamente con apoyo de una extensa coalición partidaria. Su promesa al igual que los anteriores gobiernos, fue la de luchar frontalmente contra la corrupción. Una figura importante para esto fue la de su Vice-Presidente Carlos Mesa, quien fuera un connotado periodista que asumía el mandato de

---

<sup>15</sup> Jorge Quiroga sucedió a Hugo Banzer quien renuncio a la Presidencia un año antes de finalizar su gestión por motivos de salud.

<sup>16</sup> Canelas e Íñigo 2009 (24)

<sup>17</sup> Entre ellos, la compra irregular de un avión presidencial con sobreprecio; lavado de dinero por parte del sobrino de Banzer; sobreprecio en compra de fusiles; y la venta de maquinaria estatal en calidad de chatarra por parte del yerno de Banzer Luis Alberto Valle Prefecto de La Paz.

<sup>18</sup> Las protestas por parte de la población, obligaron a las autoridades departamentales a rescindir el contrato con la transnacional.

luchar contra la corrupción. Durante este gobierno se creó la Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción, que en breve (2003) se convirtió en la Secretaría de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales, bajo dependencia directa de la Vice Presidencia. Durante su gestión las tareas se abocaron a institucionalizar acciones preventivas, de coordinación y de recepción de denuncias. Sin embargo, esta secretaria enfrentó diversos problemas, siendo el mayor de ellos el de la falta de voluntad política desde el ejecutivo<sup>19</sup>. Se daban constantes acusaciones desde la Secretaria, por la falta de cooperación y en algunos casos de oposición por parte del mismo gobierno, por lo cual sus resultados fueron casi nulos.

En el año 2003 el Gobierno de Sánchez de Lozada finalizó, luego de que su anuncio de exportar gas por puertos chilenos produjera masivas protestas bajo la consigna de que el gas debía ser primero para los bolivianos. Cerca de un centenar de personas perdió la vida por la represión ordenada por el gobierno, renunciando el presidente, mientras salía del país. Por sucesión constitucional, Carlos Mesa asumió la presidencia. Una de sus primeras acciones fue la transformación de la secretaria en la Delegación Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, otorgándosele mayores atribuciones y recursos. Durante esta gestión, se enfrentaron de igual forma numerosos problemas por la oposición política que aún continuaba en el congreso, por lo cual las acciones de esta delegación no llegaron a tener el impacto que se esperaba. Cabe mencionar que durante la gestión de Carlos Mesa se suscribió y ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asimismo, se promulgo el Decreto Supremo 28168 de Acceso a la Información. El gobierno de Mesa se caracterizó por la falta de gobernabilidad debido al escaso apoyo en el congreso, lo cual lo llevaría a renunciar en el año 2005, para que luego de un periodo transitorio se convocaran a elecciones generales.

### **Medidas anticorrupción en el gobierno de Evo Morales**

La llegada de Evo Morales al poder en el 2006, ha sido marcada por un apoyo sin precedentes de la población y por una crisis de partidos políticos tradicionales, los cuales perdieron el apoyo de la ciudadanía, quedándose en muchos casos sin personería jurídica. Este escenario, le ha permitido al nuevo gobierno implementar numerosas reformas en al ámbito anticorrupción. Cabe resaltar, que en un inicio, se ha contado para estas reformas con la cooperación de organismos internacionales y de otros países, sin embargo ahora se observa una clara tendencia a reducir la cooperación internacional mientras que el estado Boliviano acrecienta su protagonismo. Los cambios llevados a cabo pueden ser agrupados en tres áreas:

---

<sup>19</sup> Secretaría de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales (Informe Publicado en el portal de la OEA)

institucional, legal y social. En el ámbito institucional se reemplazó la Delegación Presidencial de Lucha Contra la Corrupción por el Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, elevándolo posteriormente a rango de Ministerio en el año 2009. Por otra parte, se crearon instituciones e instancias como la Procuraduría General del Estado; juzgados anticorrupción; fiscales especializados anticorrupción; e investigadores especializados de la policía. Adicionalmente se asignaron atribuciones a la Unidad de Investigaciones Financieras; a la Contraloría y se crearon unidades de transparencia en gran parte de las entidades del sector público.

En el ámbito legal, se estableció un nuevo marco regulatorio, que bajo la premisa de paliar el mal endémico de la corrupción, ha incluido duras medidas contra delitos de corrupción. En enero de 2009, mediante referéndum se aprobó la Nueva Constitución Política del Estado, que incluye numerosas disposiciones sobre transparencia, corrupción, control social y rendición pública de cuentas. Destaca en sus contenidos, el establecimiento de la retroactividad para el juzgamiento e investigación de hechos de corrupción<sup>20</sup>, la imprescriptibilidad por delitos de funcionarios públicos que atenten contra el patrimonio del estado<sup>21</sup> y el establecimiento del mecanismo de participación y control social de la gestión pública.

A partir de la nueva Constitución, se han promulgado una serie de normas, siendo la primera la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, aprobada mediante Decreto Supremo 214. Esta norma establece como sus pilares a la participación ciudadana; transparencia y acceso a la información; medidas para eliminar la corrupción; y mecanismos de fortalecimiento y cooperación interinstitucional. Seguidamente, se aprueba en el año 2010, la Ley 004, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz<sup>22</sup>”. Destacan en sus contenidos, la ratificación de los principios de imprescriptibilidad y retroactividad por hechos de corrupción, la creación de nuevos tipos penales relacionados a corrupción<sup>23</sup> y la dotación de nuevas atribuciones institucionales. Por otra parte, al finalizar el año 2012 se aprobó la ley 314 que define los mecanismos y formas de llevar a cabo la participación y control social por

---

<sup>20</sup> CPE artículo 123.

<sup>21</sup> CPE artículo 112.

<sup>22</sup> Marcelo Quiroga Santa Cruz, fue un político y líder socialista Boliviano que se caracterizó por su probidad y defensa de los recursos estatales durante las décadas de los 1960s y 1970s. Fue posteriormente desaparecido en la dictadura de Luis García Mesa.

<sup>23</sup> Los delitos creados son: uso indebido de bienes y servicios públicos; enriquecimiento ilícito; enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado; favorecimiento al enriquecimiento ilícito; cohecho activo transnacional; cohecho pasivo transnacional, obstrucción de la justicia; y falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas.



parte de la sociedad civil organizada. Adicionalmente se han promulgado una serie de Decretos Supremos reglamentarios para estas normas y para las nuevas atribuciones de las instituciones con mandato anticorrupción.

En lo social las políticas anticorrupción en Bolivia promueven un alto nivel de relacionamiento con la sociedad, a través del principio constitucional de participación y control social y de la ley 341. De esta forma se determina que la sociedad civil organizada podrá entre otros participar en la formulación de políticas, realizar control social de la gestión pública, presentar iniciativas legislativas, acceder a información pública y ser parte de la planificación participativa. Para efectivizar esta participación y control se ha instituido el mecanismo de rendición pública de cuentas. Asimismo, se han creado unidades de transparencia al interior de numerosas entidades estatales y de gobiernos de todos los niveles de estado, teniendo la responsabilidad de generar un acercamiento con la población<sup>24</sup>. Cabe resaltar que estos mecanismos, conjuntamente con las bases legales e institucionales han dado frutos a la hora de procesar delitos de corrupción. Debiéndose considerar que el Gobierno de Evo Morales, no ha estado exento de casos de corrupción. No obstante lo que ha dotado de credibilidad al nuevo sistema anticorrupción, es que funcionarios y autoridades oficialistas han sido igualmente juzgados y sentenciados por corrupción.

### **3 Diversidad de instituciones con mandato anticorrupción**

El Estado en Bolivia se organiza en los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. De estos, se describirá a continuación a los tres primeros en cuanto a sus funciones específicas en la implementación del marco normativo anticorrupción. Como se observará, estas acciones, en una primera fase de prevención y monitoreo, recaen principalmente en el Ejecutivo, en tanto que las etapas de investigación hasta la sanción dentro de procesos jurisdiccionales son atribución exclusiva del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

#### **3.1 Órgano Legislativo**

En Bolivia el Órgano Legislativo se encuentra no solamente abocado a sus facultades de legislación, sino también a ejercer control y fiscalización sobre otros órganos e instancias del Estado<sup>25</sup>. Entre acciones específicas de control, se encuentra la facultad de interpelar a Ministros de Estado, pudiendo incluso aprobarse la destitución del Ministro interpelado<sup>26</sup>. Asimismo, en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, la asamblea puede realizar

---

<sup>24</sup> Entrevista 6.

<sup>25</sup> CPE artículo 158, I: 17, 20.

<sup>26</sup> CPE artículo 158, I: 18.

investigaciones a través de comisiones especiales<sup>27</sup>. Este ha sido el reciente caso de la conformación en el año 2013 de una comisión mixta de investigación, sobre irregularidades en los procesos de privatización de empresas públicas en el periodo 1989 – 2000<sup>28</sup>.

Por otra parte, la Asamblea Legislativa puede tener una función de acusación y juzgamiento contra altas autoridades de Estado. La Cámara de Diputados tiene la facultad de acusar ante la Cámara de Senadores a miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El proceso consiguiente se sigue en la Cámara de Senadores que puede imponer sentencia por una votación de al menos dos tercios de los presentes<sup>29</sup>. Recientemente se ha iniciado un proceso contra Magistrados en la Asamblea, lo cual ha generado críticas y polémica, en el sentido de que se estaría asumiendo funciones del Órgano Judicial. Por este motivo, el presidente de la Asamblea ha informado recientemente que se reformará este proceso, para que la sanción de la Cámara de Senadores llegue hasta la destitución y si existieran indicios de responsabilidad penal, el caso sea remitido a la justicia ordinaria<sup>30</sup>.

La Asamblea Legislativa tiene asimismo la facultad de designar a altas autoridades; entre estas al Contralor General del Estado<sup>31</sup> y al Fiscal General del Estado<sup>32</sup>, quienes son designados por dos tercios de los votos de los asambleístas. Estas autoridades deben gozar de autonomía funcional administrativa y financiera. Por otro lado, la designación del Procurador General corresponde al Presidente del Estado, pudiendo la asamblea objetar esta decisión, lo cual tendría como efecto la cesación de funciones del designado<sup>33</sup>.

### **3.2 Órgano Ejecutivo**

Desde el año 2006, el Órgano Ejecutivo ha venido liderando las acciones tendientes a reducir la corrupción. Mediante la Ley 004, Marcelo Quiroga Santa Cruz, se ha dado lugar a la creación del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, comprendido por seis actores: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC), Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Contraloría General del Estado, Unidad de Investigaciones

---

<sup>27</sup> CPE artículo 158, I: 19.

<sup>28</sup> A la conclusión del presente capítulo no se entregaron los resultados de la investigación.

<sup>29</sup> CPE artículo 159: 11; 160: 6.

<sup>30</sup> La Razón 2014

<sup>31</sup> CPE artículo 214.

<sup>32</sup> CPE artículo 227: I.

<sup>33</sup> CPE artículo 230

Financieras, Procuraduría General del Estado y Representantes de la Sociedad Civil Organizada. A continuación se describen las atribuciones y mandato de cada uno de ellos.

### ***Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción***

Se constituye en el actor principal en la implementación de medidas anticorrupción. Su mandato gira en torno a la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos relativos a la promoción de la ética y la transparencia, así como a la prevención y lucha contra la corrupción<sup>34</sup>. Su estructura está conformada por dos Viceministerios: de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia y de Lucha contra la Corrupción. De acuerdo a esta estructura sus actividades recaen en el ámbito preventivo y de promoción de la sanción.

En lo preventivo, las tareas que lleva a cabo son varias, pudiéndose mencionar entre las más importantes al impulso y coordinación para la realización de rendiciones públicas de cuentas, conformación de control social y establecimiento de unidades de transparencia. En cuanto al primero, el MTILCC supervisa y promueve la incorporación del mecanismo de rendición pública de cuentas en la gestión de todos los niveles de la administración pública. A través de este mecanismo, las entidades públicas ponen a consideración de la sociedad en audiencias públicas, la planificación y resultados de gestión<sup>35</sup>. A objeto de que la sociedad pueda participar de estas rendiciones así como de la gestión pública, el MTILCC coadyuva a la participación de grupos organizados de la sociedad civil constituidos en control social. Por otra parte se han instalado en numerosas instituciones públicas del país las denominadas unidades de transparencia. Estas instancias tienen a su cargo tareas de prevención de la corrupción además de atender demandas de la población en torno a la transparencia y participación.

Adicionalmente, el MTILCC ha venido llevando adelante numerosas acciones de capacitación a funcionarios del sector público y a la ciudadanía en general. De estas destaca la realización de talleres y campañas de concientización<sup>36</sup>, mismas que han tenido acogida por la utilización de medios alternativos como ser teatro, juegos y música<sup>37</sup>. Finalmente, se puede mencionar la creación al interior del MTILCC del Instituto Boliviano de Estudios en

---

<sup>34</sup> Decreto Supremo 29894 artículo 26, a).

<sup>35</sup> MTILCC 2013

<sup>36</sup> Las campañas con mayor alcance han sido las ferias por la transparencia y la Caravana por la transparencia, a través de la cual funcionarios del MTILCC recorren anualmente un promedio de 30 municipios realizando actividades educativas y de concientización.

<sup>37</sup> Entrevista 6

Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (IBEC), teniendo a su cargo actividades de investigación académica y de educación.

En lo que concierne a sus atribuciones para detectar y coadyuvar a la sanción de delitos de corrupción, el MTILCC tiene la facultad de recibir denuncias. Dado que no cuenta con poderes punitivos, sus acciones se limitan al procesamiento, monitoreo e investigación sobre las mismas, para que en caso de contener suficientes indicios de corrupción sean presentadas ante el Ministerio Público. Una vez que se encuentran en esta instancia las acciones son de seguimiento y monitoreo. En este sentido, se ha constituido en una herramienta importante su Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE). Esta herramienta informática ha logrado aglutinar información en línea de varias instituciones, lo cual permite llevar a cabo de manera más eficiente sus tareas. Asimismo, dentro de las atribuciones del SIIARBE se encuentra la verificación de declaraciones juradas de bienes y rentas como medida preventiva y de detección de corrupción.

Finalmente se debe mencionar el rol del MTILCC en cuanto a producción normativa, habiendo hasta ahora producido el marco legal de transparencia y lucha contra la corrupción. De este Ministerio han nacido los proyectos de la Ley de Lucha contra la Corrupción 004; Política Nacional de Transparencia (DS 214); Ley 314 de Participación y Control Social y el Reglamento de funcionamiento del SIIARBE (D.S. 2065). Cabe señalar que existen otros proyectos normativos en discusión, siendo el de mayor necesidad el de la ley de acceso a la información, que aún no ha sido aprobado en la Asamblea Legislativa.

### ***Ministerio de Gobierno y Policía Boliviana***

El Ministerio de Gobierno tiene la misión de formular y ejecutar políticas relacionadas a la seguridad del Estado, asumiendo la dirección de la Policía Boliviana. La Ley 004 lo identifica como uno de los miembros del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, además de ser uno de los responsables del sistema de protección de denunciantes y testigos de hechos de corrupción. Este sistema, tiene por objeto brindar protección por riesgos para cualquier persona que participe en procesos contra delitos de corrupción, sin embargo el mismo se encuentra en una etapa de coordinación inicial<sup>38</sup>. En suma, este Ministerio no tiene un rol protagónico en acciones anticorrupción, pero se lo menciona en esta sección, debido al papel asignado por la ley y por la dirección que ejerce sobre la Policía Boliviana.

---

<sup>38</sup> Entrevista 4.

Por su parte, la Policía Boliviana adquiere nuevas funciones a partir de la Ley 004, siendo la reforma más notable la creación de investigadores especializados en materia de corrupción<sup>39</sup>. En este entendido, se ha creado en el año 2011, el Departamento Nacional de Lucha Contra la Corrupción de la Policía, con divisiones en todas las capitales de Departamento. Sus funciones se abocan principalmente a la investigación y a la seguridad, bajo dirección funcional de fiscales anticorrupción. Al ser una repartición de reciente creación, requiere incrementar sus capacidades técnicas, las cuales aún se encuentran en una etapa embrionaria, aunque las mismas vienen desarrollándose a través de capacitaciones realizadas por el MTILCC. A pesar de que la Policía Boliviana tiene un rol importante en el ámbito anticorrupción, la misma enfrenta grandes retos, principalmente en cuanto a erradicar los altos niveles de corrupción existentes en sus filas. No son extrañas las denuncias contra policías por delitos de corrupción y más aún se constituye en una de las entidades que goza de menor confianza por parte de la población<sup>40</sup>.

### ***Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)***

La UIF es una entidad técnica descentralizada, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Se encuentra destinada a prevenir y detectar el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De acuerdo al nuevo marco normativo boliviano, se constituye en un actor importante en el sistema anticorrupción. La Ley 004 la designa como miembro del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción. Más aun, para el desarrollo de sus tareas se le asigna la atribución de obtener información sin que se puedan invocar principios de secreto o confidencialidad en materia de valores, seguros, comercial, tributario y económico<sup>41</sup>. Adicionalmente, la ley 004 identifica una amplia lista de entidades y sujetos obligados a brindar información a la UIF<sup>42</sup>.

En lo que respecta a coordinación, la UIF se encuentra obligada a realizar actividades de inteligencia financiera y patrimonial a requerimiento del MTILCC, Procuraduría General del Estado y/o Fiscales. Cabe resaltar que esta institución viene afrontando varios retos, principalmente en cuanto a tecnificar su gestión y a incrementar sus capacidades para poder atender la demanda creciente de actividades de análisis financiero, lo cual se hace muchas veces difícil por el limitado número de personal técnico de que dispone<sup>43</sup>. Para reforzar sus

---

<sup>39</sup> Ley 004 artículo 13.

<sup>40</sup> Ciudadanía y LAPOP, 2014

<sup>41</sup> Ley 004 artículo 19.

<sup>42</sup> Ley 004 artículo 21.

<sup>43</sup> Entrevista 8.

tareas de coordinación se ha creado recientemente el Consejo Nacional de Lucha Contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo (2012), si bien esta instancia podría duplicar las tareas del Consejo de Lucha Contra la Corrupción, su creación obedece a la necesidad de contar con un escenario específico para la creación y definición de políticas del área. Los miembros de este consejo son el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Defensa; Ministerio de Justicia y MTILCC; la UIF brinda apoyo técnico y administrativo y se constituye en su Secretaría Técnica.

### ***Procuraduría General del Estado***

Esta institución creada por la Constitución Política del Estado en el año 2009 y en funciones desde el 2010, tiene a su cargo la promoción y defensa de los intereses del Estado, gozando de autonomía financiera, administrativa y funcional. En lo que concierne a su rol dentro del sistema anticorrupción boliviano, la Ley 004 la reconoce como parte del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción y tiene atribuciones similares a las del MTILCC en cuanto a requerir información sin limitaciones de secreto o confidencialidad. Asimismo, tiene la potestad de requerir a la UIF la realización de actividades de inteligencia financiera y patrimonial. En lo que respecta a tareas de coordinación, su principal función se ha abocado a la supervisión de unidades jurídicas de todas las instituciones públicas del país. Sin embargo, siendo su implementación todavía reciente, sus resultados aún no son notorios en el área anticorrupción.

### ***Contraloría General del Estado***

Esta institución técnica tiene la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. Se encuentra autorizada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal<sup>44</sup>. El Contralor es designado por la Asamblea Legislativa y tiene autonomía funcional y administrativa. Esta institución, que forma parte del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, realiza el control externo posterior de instituciones públicas a través de auditorías externas de operaciones ya ejecutadas. Adicionalmente a este control, cada institución pública debe contar con una unidad de auditoría interna. Estas instancias se encargan del control interno posterior en cada entidad, remitiendo sus informes a la

---

<sup>44</sup> CPE artículo 213: I

Contraloría, que en última instancia tiene la facultad de evaluarlos, aprobándolos o rechazándolos.

Otra de las atribuciones relevantes de la Contraloría en el marco anticorrupción, es la administración del sistema de Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas. A través de este sistema la Contraloría registra las declaraciones de todos los funcionarios públicos, quienes deben declarar antes, durante y después de sus funciones en un cargo. Si bien las declaraciones se pueden constituir en instrumentos efectivos para prevenir y detectar el conflicto de intereses y el enriquecimiento ilícito, la Contraloría simplemente se limita a recibirlas y a conservarlas en sus archivos. Con el objeto de ejercer un mayor control, el MTILCC recientemente ha venido realizando la verificación de oficio de declaraciones a un número determinado de funcionarios.

### **3.3 Órgano Judicial**

En el Órgano Judicial se vienen implementando varias reformas de acuerdo a las disposiciones de la Constitución y su nueva ley orgánica (2010). En el año 2012, mediante voto universal se eligió a magistrados, tribunales y consejeros; siendo los mismos preseleccionados por la Asamblea Legislativa. Posterior a su elección, estas autoridades realizan sus funciones a través de la jurisdicción ordinaria, agroambiental, indígena originaria campesina; y jurisdicciones especializadas<sup>45</sup>. Es en la jurisdicción ordinaria donde se sustancian procesos en materia de corrupción<sup>46</sup>. A objeto de especializar su tratamiento, la ley anticorrupción 004 creó tribunales y juzgados anticorrupción. Sin embargo, hasta ahora los mismos no han podido ser implementados en su totalidad<sup>47</sup>. En este sentido los juzgados y tribunales de materia penal son aquellos que han venido juzgando sobre este tipo de delitos.

Cabe resaltar que el Órgano Judicial enfrenta grandes retos no solo en implementar la especialización en el juzgamiento de delitos de corrupción, sino también en paliar este mal dentro de su misma estructura. La sobreacumulación de casos, la retardación de justicia y una corrupción rampante han generado alarma en la población y en autoridades del estado, que admiten que la justicia boliviana enfrenta una verdadera crisis institucional<sup>48</sup>. Como una medida urgente, se ha aprobado recientemente la Ley 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal. En esta se establecen procedimientos para agilizar la tramitación de causas penales y evadir la excesiva burocratización y corrupción existente.

---

<sup>45</sup> CPE artículo 179, I.

<sup>46</sup> Ley 025 artículo 29: II

<sup>47</sup> Recientemente se ha emitido un informe sobre el establecimiento de siete juzgados de materia.

<sup>48</sup> La Razón 2014.

### ***Ministerio Público***

El Ministerio Público como entidad encargada de ejercer la acción penal pública<sup>49</sup>, se constituye en un ente autónomo a cuya cabeza se encuentra el Fiscal General del Estado, quien es designado por dos tercios de la Asamblea Legislativa. Al igual que el resto de las instituciones descritas, ha recibido una serie de nuevas atribuciones dentro del nuevo marco normativo anticorrupción. A partir de la puesta en vigencia de la Ley 004, el Ministerio Público se constituye en miembro del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, del sistema de protección de testigos y denunciantes de hechos de corrupción y tiene la potestad de solicitar a la UIF la realización de actividades de inteligencia financiera.

La reforma de mayor envergadura ha sido la creación de fiscales especializados para la investigación y acusación de delitos de corrupción<sup>50</sup>. En este sentido, desde el año 2011, se designaron fiscales de materia en todo el territorio nacional. Cada uno de ellos depende de un Fiscal de Distrito en cada Departamento y se cuenta con una oficina especial de coordinación de fiscales de materia de corrupción a nivel nacional. Esta oficina lleva adelante tareas de coordinación y seguimiento con todas las fiscalías de materia, además de coordinar constantemente con la Policía y el Órgano Judicial. En cuanto a su rol de investigación, la ley del Ministerio Público (2012) define que en el proceso penal, los fiscales tienen a su cargo la dirección funcional de la misma, contando con el apoyo de la policía.

### **3.4 Sociedad civil organizada**

En Bolivia, la sociedad civil organizada ejerce una influencia en la gestión pública sin paralelo en la región. Los sucesos de octubre de 2003 mediante los cuales se dio fin al tradicional sistema de partidos políticos, han generado la necesidad de contar con mecanismos estables de participación ciudadana. En este sentido se ha definido en la Constitución Política del Estado los principios de participación y control social<sup>51</sup>. A través de estos se pueden conformar grupos organizados para ejercer fiscalización de la gestión pública y participar de aquellos aspectos que les sean de interés. Desde entonces, el número de grupos de control social en Bolivia viene experimentando un crecimiento exponencial, habiéndose iniciado con 13 grupos en 2007, y llegándose a conformar 761 grupos en el año

---

<sup>49</sup> CPE artículo 225: I

<sup>50</sup> Ley 004, artículo 12.

<sup>51</sup> CPE artículo 241 y 242.



2013<sup>52</sup>. Como se observará en secciones posteriores estos grupos han tenido un impacto notable en la fiscalización y sanción, principalmente de empresas que ejecutan obras públicas.

Por parte del Estado, los mecanismos más utilizados de coordinación con grupos organizados son la rendición pública de cuentas y el establecimiento de Unidades de Transparencia. Las rendiciones consisten en audiencias públicas, a través de las cuales numerosas instituciones ponen a disposición de la población información de su gestión. Debido a una positiva aceptación y demanda creciente de este mecanismo, son cada vez más las instituciones que las realizan, llegando en 2013 a realizarse un total de 422 rendiciones. Asimismo, se han venido estableciendo unidades de transparencia en gobiernos e instituciones de todos los niveles de Estado. Estas instancias se constituyen en espacios donde la población puede requerir información o incluso emitir denuncias por corrupción. Debido a su impacto positivo hoy existen 294 unidades en todo el país. Adicionalmente se puede mencionar, el importante trabajo realizado con juventudes, para lo cual el MTILCC ha impulsado la creación de redes de jóvenes voluntarios que llevan a cabo actividades educativas y de concientización, llegando hoy en día a más de 1.700 jóvenes miembros.

#### **4. Mecanismos de coordinación**

La creación del nuevo marco institucional y legal anticorrupción boliviano, ha traído consigo varios retos para su efectiva implementación, siendo uno de ellos la necesidad de contar con mecanismos formales de coordinación. En este sentido se ha definido en la Política Nacional de Transparencia (DS 214) como uno de sus pilares, a los Mecanismos de Fortalecimiento y Coordinación Institucional. De igual forma, la Ley 004 establece entre sus principios la cooperación amplia entre instituciones públicas, trabajando de manera coordinada e intercambiando información sin restricciones<sup>53</sup>. Pese a existir este fundamento legal, la implementación de la normativa anticorrupción ha venido enfrentado problemas y retos, que principalmente se relacionan a la necesidad de fortalecer y crear capacidades institucionales en el área y a hacer frente a la crisis institucional que enfrenta el Órgano Judicial.

#### **Coordinación de políticas y acciones conjuntas**

Con la promulgación de la Ley 004, se creó el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas teniendo por objeto

---

<sup>52</sup> MTILCC 2014.

<sup>53</sup> Ley 004 artículo 4.

proponer, supervisar y fiscalizar políticas del área. Se encuentra presidido por el MTILCC y debe sostener reuniones al menos cuatro veces al año. Además de las instituciones que lo componen, deben participar representantes de la sociedad civil en sus reuniones. Hoy en día el número de agrupaciones ciudadanas participantes llega a 30, incluyendo grupos sindicales, empresariales y cuerpos colegiados<sup>54</sup>. En este escenario se han tratado aspectos importantes tales como: instituciones que deberían ser parte de la verificación de declaraciones juradas; propuestas durante la elaboración de la ley de participación y control social, problemas y posibles soluciones para la retardación de justicia, y otros<sup>55</sup>.

Por otra parte, desde al año 2010 vienen tomándose acciones conjuntas a través del Grupo Interinstitucional de Trabajo para la Recuperación de Activos (STAR-GIRA), teniendo como miembros al MTILCC, Ministerio Público, UIF y Ministerio de Relaciones Exteriores. Como fruto de su trabajo se han podido priorizar casos penales por corrupción que ameritan el resarcimiento del daño causado al Estado y se han realizado solicitudes de asistencia judicial internacional<sup>56</sup>. Finalmente se debe mencionar al Consejo Nacional de Lucha Contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo, como una plataforma de coordinación y planificación. Gracias al establecimiento de esta instancia, conjuntamente con normativa específica<sup>57</sup>, Bolivia ha podido salir de la *lista gris* de países que no cumplían con requerimientos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

### **Coordinación en el monitoreo**

La acción de monitoreo, entendida como la recolección de información sobre actividades legítimas o ilegítimas, es llevada a cabo en Bolivia por diversas instituciones, que en caso de encontrar indicios de responsabilidad penal, deberán impulsar las acciones correspondientes en el ámbito jurisdiccional con la participación del Ministerio Público. Entre las instituciones que realizan un monitoreo rutinario se puede mencionar a la UIF, Contraloría, MTILCC y Procuraduría. Por otra parte, se debe incluir a grupos organizados en control social, quienes realizan monitoreo de la gestión pública.

---

<sup>54</sup> Entrevista 6

<sup>55</sup> Entrevista 1.

<sup>56</sup> MTILCC 2013

<sup>57</sup> En el año 2012 se promulgó la ley 262 de Régimen de congelamiento de fondos y otros activos de personas vinculadas con acciones de terrorismo y financiamiento del terrorismo.

La UIF, realiza monitoreo de transacciones financieras a objeto de detectar movimientos económicos sospechosos que pudieran tener relación con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo. En la realización de estas actividades, la coordinación se realiza con entidades del sistema financiero, quienes emiten reportes periódicos. Asimismo la Ley 004 establece mediante una lista, los sujetos obligados a informar a la UIF, no solo cuando ésta lo requiera, sino en caso de que estos sujetos identifiquen posibles indicios de corrupción. Entre otros en esta lista se encuentran aquellos dedicados a: comercio de bienes suntuosos, juegos de azar, actividades hoteleras y turismo, constructoras, actividades inmobiliarias, etc.

Por su parte la Contraloría General del Estado, realiza auditoría de operaciones ejecutadas. Los tipos de auditoría que realiza son, financiera, operacional, especial, ambiental, de proyectos de inversión pública y de tecnologías de información y comunicación. La Contraloría coordina con las unidades de auditoría interna de las instituciones del Estado. Estas instancias que realizan el control interno posterior, remiten sus informes a la Contraloría para su revisión y aprobación. En los procesos de auditoría sea interna o externa, se pueden identificar indicios de responsabilidad por la función pública.

El MTILCC realiza un monitoreo anual a través de la verificación de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas. Si bien, el sistema de declaraciones se encuentra bajo dependencia de la Contraloría, el MTILCC lleva a cabo procesos de verificación como medida para prevenir y detectar hechos de corrupción. En este sentido el MTILCC a través de su sistema integrado de información SIIARBE solicita información a un promedio de 13 instituciones, para corroborar la veracidad de la información declarada<sup>58</sup>. Hasta la fecha se han realizado tres procesos de verificación, y de acuerdo a la norma se trata de una actividad que se mantendrá como mecanismo formal de monitoreo. Se debe resaltar que estos procesos han enfrentado diversos problemas, principalmente en cuanto a la coordinación con instituciones que administran información útil para la verificación. No obstante, luego de un largo proceso para el arribo a consensos, el MTILCC ha logrado establecer mecanismos de coordinación permanentes con cada institución informante.

La Procuraduría General del Estado a través de su Subprocuraduría de Evaluación, Seguimiento y Formación de las Unidades Jurídicas de la Administración Pública, administra un sistema informático en el cual se registran los procesos judiciales que las unidades jurídicas de toda la gestión pública llevan adelante. A través del seguimiento de los mismos,

---

<sup>58</sup> Entrevista 2

la Procuraduría puede detectar las acciones u omisiones en los procesos que puedan afectar a los intereses del Estado. Con este monitoreo se puede generar un impacto positivo en la prevención y detección de hechos de corrupción, no obstante esta entidad no ha tenido hasta ahora logros considerables en el área, lo cual se podría justificar bajo el argumento de que su implementación es reciente y hasta ahora sus esfuerzos se han abocado a la generación de sus bases institucionales<sup>59</sup>.

En cuanto a la sociedad civil organizada en grupos de control social, su monitoreo viene adquiriendo relevancia como mecanismo alternativo de control. Los 761 grupos constituidos en el país, han tenido un rol importante en la fiscalización de la gestión pública. Un claro ejemplo son los grupos constituidos en municipios rurales que fiscalizan la construcción de obras públicas, como ser carreteras, escuelas, hospitales, etc. Cuando estos grupos identifican irregularidades o falta de cumplimiento de las empresas constructoras, realizan denuncias ante las unidades de transparencia de los municipios, ante el MTILCC o incluso ante el Ministerio Público<sup>60</sup>.

### **Coordinación en la Investigación**

La investigación de hechos de corrupción se presenta en dos escenarios: extrajudicial e intrajudicial. En el primero participan entidades del Ejecutivo que recolectan información sobre posibles hechos de corrupción, que en caso de mostrar suficientes indicios pasan al segundo, donde interviene el Ministerio Público con la cooperación de la Policía especializada en casos de corrupción. Las entidades del Ejecutivo que realizan estas acciones son la UIF y el MTILCC<sup>61</sup>. Estas instituciones conjuntamente con los fiscales especializados anticorrupción pueden acceder a información de otras instancias sin restricciones y sin necesidad de trámites judiciales, fiscales o cualquier otro tipo de procedimiento<sup>62</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la UIF tiene la potestad de realizar actividades de inteligencia financiera y patrimonial de oficio o a pedido de parte. La ley 004 define que los actores con posibilidad de solicitar este tipo de investigación son el MTILCC, Procuraduría y fiscales anticorrupción. En este sentido, estas instituciones y en especial el MTILCC, ha venido requiriendo a la UIF la realización de acciones de investigación, sin embargo, en su

---

<sup>59</sup> Entrevista 3.

<sup>60</sup> Entrevista 6

<sup>61</sup> La Procuraduría General del Estado también tiene atribuciones similares a estas instituciones para acceder a información sin restricciones. No obstante no se la considera en esta sección debido a la ya mencionada participación limitada en el ámbito anticorrupción.

<sup>62</sup> Ley 004 artículo 19.

mayoría las solicitudes no son atendidas en un tiempo prudencial, bajo el argumento de que la UIF carece de suficiente personal técnico para atender la demanda. Para dar solución a esta situación, recientemente se han aprobado resoluciones administrativas para dotar de mayores recursos económicos y de personal a esta institución<sup>63</sup>.

Por otra parte la ley 004 fortalece el rol de investigación de la UIF a través de la definición de una lista amplia de sujetos obligados a remitir información a solicitud o de oficio cuando detecten la posible comisión de hechos de corrupción. Como mecanismo adicional de coordinación, se establece que la UIF en caso de detectar información con indicios de corrupción la deberá remitir al Ministerio Público, poniéndola de igual manera en conocimiento del MTILCC<sup>64</sup>. Esta práctica se ha venido llevando a cabo de manera habitual, constituyéndose en un mecanismo de coordinación formal.

Por su lado, el MTILCC ha venido llevando a cabo acciones en base a su mandato legal de realizar la investigación, seguimiento y monitoreo de hechos y procesos judiciales contra la corrupción y falta de transparencia<sup>65</sup>. Desde el año 2006, esta institución viene recibiendo denuncias, mismas que tienen que ser analizadas en su pertinencia al ámbito de corrupción. En el caso de que sean aceptadas, son procesadas, recolectando la información requerida para llegar a un mejor conocimiento de los hechos. En este marco, el MTILCC ha venido coordinando con diversas instituciones, teniéndose como mejor mecanismo al sistema anticorrupción SIIARBE. Este sistema ha logrado establecer mecanismos formales de coordinación con 13 instituciones a través de la firma de convenios y al establecimiento de parámetros de gestión de información, pudiendo ahora recibir información en línea<sup>66</sup>. De estas instituciones, se puede mencionar entre otras a la Oficina de Derechos Reales, Ministerio Público, Ministerio de Economía, Aduana Nacional, Servicio de Impuestos, Registro de Empresas, Servicio de Identificación Personal, etc.

Ya en el proceso penal, el Ministerio Público a través de los fiscales especializados anticorrupción, tiene a su cargo la dirección funcional de la investigación, actuando con el auxilio de la Policía y del Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF)<sup>67</sup>. Este instituto de autonomía funcional, depende administrativa y financieramente del Ministerio Público y tiene a su cargo la realización de estudios técnicos y de laboratorio que se requieran para el

---

<sup>63</sup> Entrevista 8.

<sup>64</sup> Ley 004 artículo 22: II

<sup>65</sup> Decreto Supremo 29894 artículo 28: b)

<sup>66</sup> MTILCC 2013

<sup>67</sup> Código de Procedimiento Penal (CPP) artículo 227.

esclarecimiento de delitos<sup>68</sup>. Los fiscales y la policía en sus acciones de investigación actúan bajo control jurisdiccional del juez, sin embargo se debe respetar la independencia de actores, no pudiendo un juez realizar actos de investigación, ni un fiscal actos jurisdiccionales. Asimismo, en casos de interés nacional o de investigaciones especiales el Fiscal General o fiscales departamentales pueden designar la conformación de comisiones especiales compuestas por dos o más fiscales<sup>69</sup>. Éste ha sido el caso del proceso penal por corrupción contra Santos Ramírez ex hombre fuerte del gobierno de Evo Morales, quien ahora se encuentra recluido en prisión por delitos de corrupción, para cuyo caso se ha conformado una comisión de cuatro fiscales.

Con el establecimiento del nuevo marco anticorrupción en Bolivia, mismo que ha generado una creciente demanda de investigación de delitos de corrupción, el Ministerio Público enfrenta hoy en día grandes retos. Uno de ellos es hacer frente a las constantes críticas y denuncias que se vierten en torno a la retardación de justicia, atribuyendo como a una de las causales, al incumplimiento de deberes por parte de fiscales. Asimismo, existen varias denuncias contra fiscales por hechos de corrupción, las cuales son cada vez más frecuentes<sup>70</sup>. Por su parte, el Ministerio Público argumenta que los escasos recursos no solo expresados en presupuesto, sino en el número de fiscales y de personal técnico, no son suficientes para atender al incesante número de demandas por corrupción, que en el año 2013 llegaban a 4.800, las cuales deberían ser atendidas por 38 fiscales<sup>71</sup>.

### **Coordinación en el proceso penal**

En Bolivia la especialización de la justicia en materia de corrupción tiene su fundamento en el nuevo marco legal específico y en el establecimiento de fiscales y tribunales de materia. Ambos son de muy reciente creación, habiéndose posesionado a los primeros fiscales anticorrupción en el año 2011 y jueces de materia solo unos meses previos a la finalización del presente capítulo<sup>72</sup>. Para sus acciones de coordinación, estos actores deben remitirse a los principios generales del proceso penal, donde las acciones del órgano jurisdiccional y del Ministerio Público son independientes, pero existiendo el principio de cooperación directa, a través del cual, jueces y fiscales pueden recurrir de manera directa a otra autoridad judicial o

---

<sup>68</sup> Ley 260 artículo 83: I.

<sup>69</sup> Entrevista 9

<sup>70</sup> En Su memoria anual 2013, el MTILCC reporta haber realizado más de doce denuncias en el ámbito penal contra fiscales.

<sup>71</sup> La Razón 2013.

<sup>72</sup> Algunos meses previos a la finalización del presente capítulo, se posesionaron a los primero siete jueces de materia anticorrupción en el país.

administrativa para que se realice un acto o diligencia. En caso de no atenderse esta solicitud el requerido podría ser pasible a sanciones<sup>73</sup>.

Debido a que el Órgano Judicial y el Ministerio Público deben basar sus actuaciones en principios de independencia, no es habitual observar acciones formales de cooperación interinstitucional, salvo los mencionados requerimientos de alguna diligencia que pueden ser realizados bajo la forma de exhortos u órdenes instruidas. Por otra parte existen principios claramente definidos para delimitar las acciones de las autoridades jurisdiccionales. Entre estos el principio “ne bis in ídem”, por el cual nadie puede ser condenado más de una vez por el mismo hecho<sup>74</sup>. Por otra parte, la sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, produce efectos de cosa juzgada en materia civil<sup>75</sup>; en tanto que la sentencia ejecutoriada en materia civil no impide la realización de una acción penal posterior<sup>76</sup>.

Pese a que las acciones en el proceso penal se restringen a fiscales y jueces, es importante mencionar el rol que el MTILCC ha venido desempeñando, a través del monitoreo de procesos y a promover la implementación de acciones legales específicas. El Decreto de Organización del Órgano Ejecutivo atribuye al MTILCC la posibilidad de denunciar hechos de corrupción y a constituirse en parte civil en un proceso<sup>77</sup>. En este sentido, ha venido impulsando acciones especialmente de carácter cautelar, como ser el congelamiento de cuentas o la anotación preventiva de bienes de personas procesadas por corrupción. Gracias a esto, autoridades del MTILCC aseveran que por primera vez en la historia del país, se han logrado recuperar activos sustraídos por hechos de corrupción a favor del Estado<sup>78</sup>, superando el monto recuperado los 117 millones de Dólares Americanos<sup>79</sup>.

Asimismo, a objeto de paliar el problema de la sobreacumulación de procesos penales sin sentencia se ha promulgado recientemente la Ley de Descongestionamiento y Efectivización del sistema Procesal Penal No 586, que para casos de corrupción en los cuales el MTILCC se hubiera apersonado, deberá participar e intervenir como coadyuvante, sin constituirse en querellante y pudiendo plantear cuanta diligencia, acción o recurso exista

---

<sup>73</sup> CPP artículo 136.

<sup>74</sup> CPE artículo 117: II.

<sup>75</sup> CPP artículo 39.

<sup>76</sup> CPP artículo 40.

<sup>77</sup> D.S. 29894 artículo 26: q).

<sup>78</sup> Entrevista 2.

<sup>79</sup> MTILCC 2013.

mediante ley<sup>80</sup>. Esta disposición abre la puerta para una mayor participación y coordinación con el MTILCC en el proceso penal.

### **Coordinación en el sancionamiento**

En el sancionamiento, se puede considerar como mecanismo formal de coordinación, a la comunicación y registro obligatorio de sanciones y sentencias. Cuando se dictamina una sentencia dentro de un juicio, la misma debe ser registrada en un sistema de antecedentes penales. El Sistema de Registro de Antecedentes Penales (REJAP) registra resoluciones relativas a sentencias condenatorias ejecutoriadas; aquellas que declaren la rebeldía; y las que suspendan condicionalmente el proceso<sup>81</sup>. Por otra parte, en la vía administrativa existen sistemas para el registro de incumplimiento de contratos de proveedores del Estado, como lo es el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), que incluye información de contratos resueltos incluyendo sus causales. Por otra parte la Contraloría General del Estado cuenta con su sistema CONTROLEG II, que se encuentra disponible únicamente para instituciones públicas. En este se registran acciones judiciales, requerimientos de pago, procesos administrativos internos, dictámenes de responsabilidad e informes de auditoría.

Por su parte el MTILCC lleva a cabo un control y registro de sentencias por delitos de corrupción, difundiéndose los resultados dentro de los logros de gestión. No obstante, se han elevado críticas, de que al tratarse de un Ministerio del Órgano Ejecutivo, la persecución se ha dado sobre personas denunciadas de la oposición o de anteriores gobiernos. A esto, autoridades de gobierno responden que no se ha discriminado en la denuncia y procesamiento, siendo un ejemplo el número de personas procesadas del partido de gobierno. De 23 sentencias contra alcaldes, 10 son para alcaldes de línea oficialista<sup>82</sup>. Recientemente se ha celebrado la sentencia número 100, que para un país en el cual no se tiene registros de antecedentes en la sanción por hechos de corrupción, es un hito digno de destacar.

### **Coordinación con la sociedad civil organizada**

En Bolivia el procedimiento de control realizado por grupos organizados de la sociedad civil ha logrado resultados importantes en cuanto a sanción. Como se ha mencionado, la sociedad boliviana se ha mostrado siempre activa en el control y supervisión de la cosa pública. Si bien el control que se puede realizar es muy amplio, el mismo generalmente recae en proyectos

---

<sup>80</sup> Ley 586 artículo 7: II. Esta ley fue promulgada días antes de la finalización del presente capítulo, por lo cual no es posible incluir información sobre resultados.

<sup>81</sup> CPP artículo 440.

<sup>82</sup> MTILCC 2014.



que tengan un impacto directo en la población, como por ejemplo de infraestructura o de provisión de servicios. En municipios del área rural, gracias a la participación activa de los miembros del control social, se han presentado casos donde se han rescindido contratos con empresas que han incumplido con sus obligaciones, o se han implementando sanciones, como por ejemplo la ejecución de sus boletas de garantía. Se ha llegado a argumentar que el rol del control social es muchas veces más eficiente que los mismos controles internos en los municipios, ya que los directos beneficiarios de las obras realizan una fiscalización constante y en el mismo lugar de ejecución<sup>83</sup>.

## **5. Conclusiones**

El sistema anticorrupción descrito, es el producto de un proceso político y social, que ha generado la inminente necesidad de implementar reformas a la altura de la envergadura del problema de la corrupción en Bolivia. La implementación de la amplia base legal e institucional anticorrupción, se encuentra actualmente en proceso de formalización, que en caso de ser positivamente asimilada por todos los actores, se podrá encaminar hacia un modelo de coordinación entre una multiplicidad de instituciones.

Como se ha observado, entre los retos existentes, se encuentra la necesidad de crear y fortalecer capacidades institucionales específicas en el área anticorrupción, ya que varios de los problemas identificados se atribuyen a los escasos recursos económicos, técnicos y de personal en las instituciones. Asimismo, se presenta como un gran desafío la coordinación en el desarrollo del proceso penal, que es donde mayores retrasos y problemas existen. Para esto el Ministerio de Transparencia en su nuevo rol de coadyuvante, podría tener un papel importante en estricto apego a los principios de autonomía e independencia del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Por otra parte, se debe considerar el trabajo que viene desarrollando la sociedad civil organizada en grupos de control social, quienes han generado resultados positivos principalmente en cuanto a fiscalización y sanción. La sociedad boliviana puede constituirse en un importante actor en la lucha contra la corrupción debido a su alto interés de participación y de escrutinio de la cosa pública. Si bien esta situación puede constituirse en muchos casos en un reto para el Estado que debe atender las demandas constantes de la población, al mismo tiempo se traduce en un mecanismo eficiente de control. En este sentido,

---

<sup>83</sup> Entrevista 7.

existe la necesidad de seguir fomentando y generando canales formales para que el control social se constituya en un mecanismo permanente de prevención y detección de corrupción.

Finalmente, se debe considerar que la normativa e institucionalidad anticorrupción boliviana es de muy reciente creación, por lo cual se encuentra en un proceso de establecimiento de mecanismos formales de coordinación. Si bien los resultados hasta ahora han sido positivos en relación a gestiones pasadas, aún se traduce en un desafío la formalización e institucionalización de la lucha contra el –latente– fenómeno de la corrupción. Un factor que ha coadyuvado a los obtención de los actuales logros, es la estabilidad política alcanzada con un periodo continuo de la gestión del Presidente Morales (nueve años hasta la finalización del presente), sin embargo, el reto será potenciar los mecanismos efectivos y mejorar aquellos que así lo requieran, no importando el gobierno de turno o el color político en funciones de gobierno.

### **Referencias**

Artaraz, Kepa. 2012. Bolivia: Refunding the Nation. London: Pluto Press

Canelas, Manuel, Errejón, Íñigo. 2009. La lucha contra la corrupción en Bolivia, 1989-2009: Condiciones y límites de los mecanismos institucionales de control. En Esther del Campo (ed.) *Democracia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia*. Madrid: Catarata, pp. 101-136.

Ciudadanía y LAPOP 2014. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos*. Cochabamba: Ciudadanía y LAPOP.

Conagham, Catherine, Malloy, James. 1994. *Unsettling Stattecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Dunkerley, James. 1990. *Political Transition and Economic Stabilisation: Bolivia, 1982-1989*. Londres: University of London, Institute of Latin American Studies

Herbas, Gabriel. 2012. *Historia de la Contraloría en Bolivia*. La Paz: Presencia.

Kohl, Benjamin, Farthing, Linda. 2006. *Impasse in Bolivia*. New York: Zed Books.

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. 2013. *Memoria 2006 – 2012*. La Paz: MTILCC.

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. 2013. *Memoria 2013*. La Paz: MTILCC.

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. 2013. *Informe de Gestión 2013: del 1ro de Enero al 30 de Noviembre*. La Paz: MTILCC.

Mosqueira, Edgardo y del Villar, Azul. 2006. Toward Better Governance. En Vicente, Fretes-Cibils, Marcelo Giugale y Connie Luff (eds.), *Bolivia: Public Policy Options for the well-being of all*. Washington DC: World Bank, pp. 453-483.

Rico, José, Salas, Luis. 1996. *La corrupción pública en América Latina: Manifestaciones y mecanismos de control*. Miami: Centro para la Administración de Justicia.

Sachs, Jeffrey. 2005. *The end of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: The Penguin Press.

Sanchez de Lozada, Antonio. \_\_\_\_\_. In pursuit of public accountability for the new Bolivian democracy: 1982 – 1995. World Bank.

Secretaría de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales, Octubre 2014. Secretaria de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales. OAS, Juridico Spanish. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_bol.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_bol.pdf).

## ***Noticias***

“Ajustarán la Ley de Juicio de Responsabilidades para que las autoridades del Órgano Judicial pasen a la vía penal,” La Razón, 25 de noviembre de 2014, [http://www.la-razon.com/seguridad\\_nacional/Asamblea-procesos-autoridades-Organo-Judicial\\_0\\_2168783169.html](http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Asamblea-procesos-autoridades-Organo-Judicial_0_2168783169.html)

“Hay 4.800 denuncias de corrupción para solamente 38 fiscales,” La Razón, 23 de febrero de 2013, [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/seguridad\\_nacional/denuncias-corrupcion-solamente-fiscales\\_0\\_1784821536.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/seguridad_nacional/denuncias-corrupcion-solamente-fiscales_0_1784821536.html)

“La Crisis en la Justicia,” La Razón, 16 de febrero de 2014, [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/suplementos/animal\\_politico/crisis-Justicia\\_0\\_1999000141.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/suplementos/animal_politico/crisis-Justicia_0_1999000141.html).

## **Lista de Entrevistados**

### **Entrevista 1**

Kuis Cayujra: Responsable de relaciones internacionales

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Viernes 7 de noviembre de 2014

### **Entrevista 2**

Ricardo Cespedes: Director General de Recuperación de Bienes del Estado.

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Lunes 10 de noviembre de 2014

### **Entrevista 3**

Danny Javier López Solís: Director General Saliente

Procuraduría General del Estado

Lunes 10 de noviembre de 2014

### **Entrevista 4**

Jessica Saravia: Viceministra de Lucha contra la Corrupción

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Martes 11 de noviembre de 2014

### **Entrevista 5**

Pamela Aguirre: Abogada administrativista

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Miércoles 12 de noviembre de 2014

### **Entrevista 6**

Martin Lamar: Jefe de Unidad de Control Social y Acceso a la Información

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Miércoles 19 de noviembre de 2014

### **Entrevista 7**

Marco Sánchez

Responsable de casos en la Gestión Municipal

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

26 de noviembre de 2014

### **Entrevista 8**

Alejandro Taboada

Director General

Unidad de Investigaciones Financieras

28 de noviembre de 2014

### **Entrevista 9**

Roberto Ramírez

Fiscal de Distrito del Departamento de Sucre

Ministerio Público

28 de noviembre de 2014